

ІСТОРИЧНІ ВІХИ РОЗВИТКУ САМОВРЯДУВАННЯ В ПІВНІЧНОМУ ПРИЧОРНОМОР'І

Сучасний процес державотворення в Україні зумовлює живий інтерес до широкого кола питань, пов'язаних із вивченням історичного досвіду з метою його можливого використання. Останнім часом спостерігається сплеск інтересу дослідників до політичних та громадських інститутів як нещодавнього, так і більш віддаленого минулого, бо це значною мірою дозволяє наблизитися до розв'язання проблем сьогодення. Чимало з таких проблем, на нашу думку, вирішується через розвиток різноманітних форм самоврядування.

Північне Причорномор'я займає особливе місце в історії держави і права України. Саме у Північному Причорномор'ї з'являються перші державні утворення на території сучасної України. Цими першими державними утвореннями були грецькі міста-держави, перші з яких виникають у VII-VI ст. до н. е., а їх розквіт припадає на V-IV ст. до н. е.

Ми зосередимо увагу на формі правління міст-держав, оскільки в цьому знайшла виявлення висока політична та правова культура, вони стали першими державними утвореннями в Україні, побудованими на принципах самоврядування.

Міста Ольвія, Тіра, Феодосія, Пантікалей, Тірітаку, Фанагорія, Німфей, Херсонес Таврійський були демократичними або аристократичними республіками. Вищим законодавчим органом влади в містах-державах були народні збори, в яких брали участь тільки повноправні громадяни міста. Тобто це були збори міської общини повноправних вільних громадян. Народні збори вирішували всі найважливіші питання внутрішньої та зовнішньої політики. До їх компетенції належало також обрання на певний період посадових осіб (архонтів, стратегів, агрономів, дамургів, астиномів, номофілаків тощо).

Важливим органом управління була Рада міста, яка обиралася народними зборами. До складу Ради обиралися повноправні громадяни з числа колишніх магістратів та за положенням входили вищі магістрати. Рада міста готувала рішення народних зборів, контролювала діяльність виборних посадових осіб.

Третьою ланкою управління були виборні колегії – магістратури або окремі посадові особи – магістрати, які мали вищі виконавчі функції. До їх обов'язків входило керування окремими галузями управління. В умовах рабовласницького демократичного устрою юридично всі повноправні громадяни мали доступ

до посад. Безумовно, з часом відбувалася аристократизація міського управління, проходило поступово звуження кола осіб, які реально брали участь в управлінні.

Разом з тим, античні держави Північного Причорномор'я – перша спроба на теренах України організації місцевого самоврядування, яка, незважаючи на обмеженість, надала історичний приклад створення демократичної самоврядної структури. Саме з цим пов'язаний високий розвиток у містах-державах правової системи (в основу якої було покладено право афінської демократії та інших грецьких держав-метрополій), а також економіки (важливими галузями якої було сільське господарство та торгівля), матеріальної та духовної культури в цілому.

Отже, міста-держави Північного Причорномор'я – це унікальна складова частина всього історичного процесу на теренах сучасної України, що надала досвід демократичного вирішення проблеми місцевого управління у стародавні часи.

Ще однією яскравою сторінкою в історії Північного Причорномор'я, пов'язаною з розвитком місцевого самоврядування стала друга половина XIX – початок XX ст. Ми маємо на увазі земське та міське самоврядування, що створювалося за реформами 1864 та 1870 рр.

Основною ідеєю цих реформ була ідея самоврядування, визнання того, що окремі індивіди та групи населення мають свої власні господарські, культурно-освітні та інші потреби, які можуть бути вирішені на місцях самостійно, без суворої регламентації та диктату з боку політико-адміністративних структур держави. Організація влади в земських та міських установах йшла знизу, тобто поруч із органами державного управління були створені виборчі органи із самостійною сферою діяльності, механізм функціонування яких принципово відрізнявся від методів адміністративного управління. Законодавство, на підставі якого створювалися та діяли земські установи, містило в собі положення, впровадження яких у життя привело до того, що кожне губернське земство, окрім загальних рис, притаманних всім земствам, набувало й певних особливостей, формувало власну позицію, створювало певні, відмінні від інших, традиції. Земські установи за час свого існування накопичили чималий досвід, який відрізняється від губернії до губернії, що пов'язано з різним рівнем соціально-економічного, політичного та культурного розвитку регіонів, розкладом політичних сил, наявністю видатних особистостей. Останнім часом поступово відбувається усвідомлення того, що необхідно концентрувати зусилля на дослідженні питань впровадження земського законодавства в окремих губерніях, виявленні характерних рис, при-

таманних кожному земству. Особливо це стосується земств, які займали провідні позиції, запровадили чимало прогресивних та демократичних починань. Серед таких земств в Україні необхідно назвати й окремо виділити Таврійське земство.

Земські органи самоврядування були введені в Таврійській губернії в жовтні 1866 року. Вже перші вибори гласних в повітові земські збори виділили Таврійську губернію серед інших губерній Російської імперії. Як відомо, на перших виборах в повітові земства в середньому в Російській імперії дворяни склали 41,7%, духовенство – 6,5%, купці – 10,4%, селяни – 38,4%. У Таврійській губернії перші вибори в повітові земські збори не дали такого абсолютного панування дворянських депутатів. Їм вдалося одержати лише 34% земських мандатів. Одну четверту частину серед загального числа гласних одержали заможні мешканці міст, що склалися в основному з купців (25,4%). В цілому ж, гласні-буржуа в Таврійському земстві завоювали 32,9% земських мандатів. Отже, за своїм соціальним складом Таврійське земство значно відрізнялося від інших земств України та Росії. Історики права, вивчаючи земське самоврядування в цілому, неодноразово підкреслювали, що представництво різних станів в органах місцевого самоврядування не було пропорційним їх питомій вазі в структурі населення. Спираючись на загальні показники, в науковій літературі нерідко зазначається, що обмеженість земства полягала у пануванні в ньому дворянства, що в свою чергу впливало на його рішення. Однак, як бачимо, соціальний склад різних земств був далеко не однаковим. Більш того, в подальшому, в Таврійському земстві відбувається боротьба купецтва та заможного селянства із дворянством як під час виборів, так і на засіданнях зборів. Відсоток дворян серед гласних губернських та повітових зборів Таврійської губернії в наступні десятиліття XIX ст. також значно нижчий порівняно із загальними показниками.

Отже, Таврійське земство за своїм соціальним складом було одним із найбільш демократичних в Російській імперії, значно відрізняючись від інших (навіть сусідніх) земств. Таке становище зумовлювалося тим, що у Таврійській губернії, одній із найбільших губерній півдня України, капіталістичні відносини у другій половині XIX ст. розвивалися значно інтенсивніше, ніж у інших.

Демократичний склад інститутів земського самоврядування Таврійської губернії зумовлював й більш прогресивну спрямованість їх діяльності. Наприклад, на початок XX ст. Таврійське земство займало передові позиції серед інших земств Російської імперії по ряду показників, зокрема, в галузі народної освіти

(відсоток дітей, що навчалися в земських школах по відношенню до всіх дітей шкільного віку; відсоток земських шкіл серед інших типів шкіл). Високі показники були також досягнуті у розвитку земської медицини. Таврійське земство по цим позиціям значно випереджало інші земські установи українських губерній. Комплекс показників діяльності Таврійського земства (земський бюджет, медицина, освіта, ветеринарна допомога, агрономія) виводить його на 10-12 місце серед всіх земств Російської імперії. На початку ХХ ст. Таврійське земство активно підтримувало і брало участь у загальноземських заходах, об'єднуючись із представниками інших земств з метою вирішення перш за все економічних проблем.

Отже, Таврійське земство являє собою установу громадської ініціативи та самодіяльності, яка дала приклад успішного функціонування в умовах відсутності повноцінного парламентаризму та зформованого громадського суспільства. Демократичний склад земських установ відбився на визначенні пріоритетних напрямків роботи, чим і відрізнялися земства різних губерній.

На початку ХХ століття, в умовах посилення революційних настроїв почалася дискусія щодо проектів конституційної перебудови імперії. Серед тих питань, які викликали особливу боротьбу ідей, було питання про децентралізацію імперії на федеративних основах. На відміну від багатьох російських реформаторів (П. Мілюков, П. Струве та ін.), які взагалі відкидали принципи децентралізації та федералізму, в Україні такі ідеї набули значного поширення. Під впливом української політико-правової думки ХІХ ст. (зокрема М. Драгоманова) був створений конституційний проект М. Грушевського, який передбачав створення самоврядних областей. На його думку, територія з мільйоном мешканців певної національності повинна мати право самоврядування з власним сеймом. Обласні ж сейми з урядами місцевого самоврядування стають основними складовими частинами держави. Але якщо проект М. Грушевського скоріше натякав на невід'ємне право українців на автономію, то варіант конституційного проекту М. Міхновського, якого вже не задовольняв принцип локального самоврядування в межах Російської децентралізованої держави, безпосередньо включав положення про самоврядування окремих регіонів України. В основу проекту покладено принцип побудови самостійної України, яка є спількою самоправних земель, утворених на підставі своїх природних особливостей. Таких земель (що в свою чергу є спільками вільних самоправних громад) мало бути дев'ять. Серед них планувалася й Чорноморська Україна. Кожна земля мала свою земельну раду, а кожна громада свою громадську раду, які оби-

рали виконавчі органи – управи. Президентів дозволялося накладати вето на дії земельних чи громадських рад, якщо вони виходили за межі своїх прав.

Подальші події показали, що такі ідеї не були фантазією, а відповідали громадським настроям. На наш погляд, про це яскраво свідчить історія Криму. При всьому тому, що створення окремої республіки в Криму можна пояснювати зовнішньополітичними чинниками, на наш погляд, не слід нівелювати й внутрішній фактор. Географічні, економічні, національні особливості Криму сприяли гострій постановці питання про самоврядування регіону. Вже 20 листопада 1917 р. відбувся губерньський з'їзд революційних і національних організацій, який обрав Раду народних представників як краєвий орган влади. 13 грудня 1917 р. завершилися Татарські кримські установчі збори (Курултай), які проголосили Курултай парламентом, відбулося утворення національного уряду. У березні 1918 р. було проголошено Радянську соціалістичну республіку Тавриди (у складі РРФСР). У подальшому в умовах розгортання громадянської війни характер влади зазнав неодноразових змін, однак, так або інакше, Кримський край мав свій краєвий уряд. Не дивно, що і Політбюро ЦК РКП(б) 22 квітня 1919 р. прийняло рішення про створення Кримської Радянської республіки у складі РСФРР (з 1921 р. Кримська АРСР). Права, що одержав уряд Кримської СРР, лише за формою нагадували крайову автономію. В постанові ЦК РКП(б) про статус Кримського уряду і обкому РКП(б), яка була опрацьована за участю В.І. Леніна, зазначалось, що він діє на правах губвиконкому, підпорядковуючись ЦВК РСФРР та відповідним наркоматам. Тобто це об'єднання бачилося не як національне, а як територіальне. Звичайно, національний склад населення перш за все обумовлював наявність автономії, втім, велике значення при цьому мали й інші особливості краю, в тому числі й прагнення населення до самоврядування, яке виявилось в роки громадянської війни. Останнє, на нашу думку, значною мірою вплинуло й на впровадження так званого національно-територіального районування в Україні. Як відомо, у відповідності з цими планами, у місцевостях, де проживали більш-менш компактні маси представників національних меншин, створювалися національно-територіальні одиниці (райони, селищні та сільські ради). Чимало таких національно-територіальних одиниць виникло у Північному Причорномор'ї, де розмаїття національних меншин було чи не найбільшим.

Втім, слід зазначити, що такі форми самоврядування, які виникли на хвилі демократизації суспільства попередніх років,

тепер розглядались як самоврядні органи пролетарської влади, а не як органи національно-персональної автономії. Не дивно, що їх виникнення супроводжувала прискіплива правова регламентація. Органи влади й управління національних адміністративно-територіальних одиниць не відрізнялися за своєю структурою і компетенцією від аналогічних місцевих органів республіки. Специфіка їх діяльності полягала лише у задоволенні потреб національних меншин у сфері мов і культур. Приблизно з 1933-1934 рр. така система стала згортатися.

Прийняття постанов “Про реорганізацію національних районів і сільрад УРСР у звичайні райони і сільради” (лютий 1938 р.) та “Про ліквідацію і перетворення штучно утворених національних районів і сільрад” (березень 1938 р.) остаточно ліквідували національні райони.

Вважаємо, що не тільки виселення кримських татар у східні райони (рішення про яке було прийнято 10 травня 1944 р. ДКО) призвело до того, що Кримська АСРР була перетворена на Кримську область (це сталося 30 червня 1945 р.). Вже наприкінці 1930-х років командно-бюрократична партійно-державна система управління зазнала такої централізації, при якій будь-які форми самоврядування виявилися зайвими. Після ліквідації національних районів, на нашу думку, питання про ліквідацію автономії Криму було поставлене до порядку денного. Війна лише відклала його вирішення.

Наступна хвиля демократизації, яка спостерігається з середини 1980-х років, знову виявилася у прагненні до розвинутих форм самоврядування. Створення Автономної Республіки Крим в межах України якнайкраще відобразило ці тенденції.

Подальший розвиток всіх форм самоврядування – запорука дійсно демократичному вирішенню різноманітних питань: і національних, і соціально-економічних, і політичних. Яскраві приклади тому дає історія Північного Причорномор'я, де традиції самоврядування неодноразово виявляли свою життєздатність.